Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

29 893 Veiligheid van het railvervoer

Nr. 190 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2015

Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer en in aansluiting op mijn brieven van 24 juni 2013, 12 juni 2014 en van 18 december 2014[1] informeer ik u hierbij over de voortgang van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (hierna: het LVO) en over de aanpak van de overwegenproblematiek van niet actief beveiligde overwegen (hierna: de nabo's).

Deze brief geeft verdere invulling aan het overwegenbeleid. Enerzijds met het LVO dat zich richt op het verbeteren van een veilige en vlotte doorstroming van spoor- en wegverkeer op prioritaire overwegen in vooral drukkere stedelijke gebieden. Anderzijds met een aanpak van nabo's die zich richt op het verbeteren van de veiligheid van in eerste instantie de meest prangende situaties van deze overwegen met een hoger risicoprofiel en het stimuleren van generiek toepasbare innovatieve en kosteneffectieve oplossingen.

Inleiding

De veiligheid van het spoorsysteem is en blijft een harde randvoorwaarde en is een belangrijke pijler in de Lange Termijn Spooragenda, hierna: de LTSa[2]. De Derde Kadernota Railveiligheid[3] beschrijft het veiligheidsbeleid op het spoor en daarbinnen het overwegenbeleid. Daarbij streeft IenM naar een permanente verbetering van de veiligheid. Elk incident is er één te veel. Het aantal incidenten op overwegen is de afgelopen decennia fors gedaald. Toch blijven overwegen een kwetsbare plek in ons spoorsysteem. Daarom heeft overwegveiligheid ook in deze kabinetsperiode bijzondere aandacht.

[1] Kamerstuk 29 893 nr. 148; Kamerstuk 29 893 nr. 170; Kamerstuk 29 893 nr. 182.
[2] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Lange Termijn Spooragenda deel 2, Den Haag maart 2014, Kamerstuk 29 984, nr. 474
[3] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor, Derde Kadernota Railveiligheid, Den Haag juni 2010, Kamerstuk 29 893, nr. 106,.

kst-29893-190
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

In de periode sinds 1999 zijn met het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO) grote stappen gezet in het verbeteren van de overwegveiligheid. In totaal is vanaf 1999 circa € 400 miljoen geïnvesteerd in onder andere:

– het ombouwen van overwegen beveiligd met een AKI (automatische knipperlichtinstallatie) naar AHOB (automatische halve overwegbomen)
– het opheffen van ca. 300 overwegen en overpaden
– het uniformeren van ca. 300 particuliere overwegen
– het nemen van aanvullende maatregelen op ca. 1000 overwegen ter verbetering van de verkeersveiligheid, en het opheffen of beveiligen van overwegen via gebiedsgerichte plannen.

Daarnaast is sinds het jaar 2000 het «nee, tenzij» principe van kracht op overwegen, waarbij wijziging van overweggebruik, functiewijzigingen en frequentieverhogingen op het spoor niet langer mogen leiden tot een toename van de onveiligheid. Ter compensatie zijn in dat kader talrijke maatregelen genomen ter (extra) beveiliging of opheffing van overwegen. Zo is het aantal openbaar toegankelijke nabo's op het reizigersnet gedaald van 231 in 2000 naar ongeveer 130 in 2015. Met deze aanpak van overwegen is het aantal incidenten op overwegen in 2007 gehalveerd ten opzichte van het aantal in 1985. Het PVVO zit in een afrondende fase.

Naar een nieuwe aanpak

Met het LVO is gekozen voor een andere meer integrale wijze van aanpak van de overwegenproblematiek. Hiertoe heeft het kabinet € 200 miljoen beschikbaar gesteld. Om een verdere daling van het aantal incidenten te bereiken is de inzet gericht op het verbeteren van de veiligheid en doorstroming op overwegen met het grootste verbeterpotentieel. Dit zijn de overwegen met de grootste veiligheidsrisico's en doorstromingsknelpunten. Het LVO richt zich vooral op overwegen in een stedelijke omgeving waar veelal lange wachttijden voor gesloten overwegbomen een belangrijk knelpunt vormen[4].

Daarnaast hebben nabo's een hoger risicoprofiel omdat de overweggebruiker op basis van eigen waarneming moet inschatten of een veilige oversteek mogelijk is. Daarom bevat deze brief een aparte aanpak voor het terugdringen van dit type overweg, in aanvulling op het LVO. Deze aanpak richt zich op de korte termijn op nabo's met de grootste problematiek en het stimuleren van generieke en kosteneffectieve maatregelen, waarbij een bedrag van € 10 miljoen uit het LVO wordt ingezet.

Voortgang Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

Het LVO beoogt een nieuwe aanpak vanuit de weg en het spoor in de bredere ruimtelijke context van de overweg. Daarbij wordt gezamenlijk met ProRail en regionale overheden gekeken naar kosteneffectieve en zo mogelijk innovatie maatregelen. Het LVO zet daarbij primair in op generieke verbetermaatregelen die voor een grote groep overwegen toepasbaar zijn. Deze worden geheel door IenM gefinancierd. Daarnaast is waar nodig maatwerk mogelijk met specifieke maatregelen voor specifieke overwegen. Hierbij geldt cofinanciering, waarbij IenM maximaal 50% bijdraagt aan de kosten van de meest kosteneffectieve maatregelen. Het LVO richt zich op de overwegen met het meeste verbeterpotentieel (de overwegen op de zogenaamde LVO lijst).

[4] Zie Kamerstuk 29 893 nr. 182 voor de lijst van deze ca. 140 prioritaire overwegen.

Generieke maatregelen

Belangrijk onderdeel van het LVO is de ontwikkeling van generieke maatregelen, omdat hiermee naar verwachting veel overwegen op kosteneffectieve wijze kunnen worden verbeterd. Inmiddels zijn de rekentechnische onderzoeken naar het verkorten van de dichtligtijden van overwegbomen bij overwegen afgerond. Verschillende onderzochte maatregelen kunnen naar verwachting een aanmerkelijke bijdrage leveren aan het verkorten van de dichtligtijden. Dit leidt tot verbetering van de doorstroming van spoor- en wegverkeer en het verminderen van risicogedrag. Een voorbeeld is de maatregel «Afteller voor vertrek», waarvan uit proeven is gebleken dat een significante verkorting van de overwegbomen in sommige gevallen circa 20 seconden per overwegsluiting mogelijk is, waardoor weggebruikers minder lang hoeven te wachten bij overwegen die vlak na een station liggen. Deze maatregel draagt bij aan een efficiënter vertrekproces van een trein vanaf een station. Het LVO wil bijdragen aan de doorontwikkeling van deze afteller. Het streven is om op basis van het onderzoek naar generieke maatregelen dit najaar in samenspraak met ProRail en NS te komen tot een pakket aan maatregelen voor de verkorting van dichtligtijden van overwegen. Voor het LVO is een snelle doorontwikkeling van de maatregelen ter verkorting van de dichtligtijden van groot belang, ten einde kosteneffectieve maatregelen te kunnen realiseren voor zo veel mogelijk prioritaire overwegen.

Daarnaast lopen nog diverse andere onderzoeken. Ten aanzien van gedrag van weggebruikers zijn de onderzoeken naar slalomgedrag en stilstaan op de overweg nagenoeg afgerond. Op basis van de resultaten kunnen concrete verbetermaatregelen worden geformuleerd om ongewenst onveilig gedrag tegen te gaan. Hiervoor zullen eerst pilots worden opgestart. Naar verwachting kunnen die nog dit jaar starten. Het onderzoek naar de samenwerking tussen betrokken partijen ten aanzien van het opstellen van analyses van ongevallen en incidenten loopt thans. Dit onderzoek richt zich vooral op verbetermogelijkheden om de analyses en leerpunten van de verschillende betrokken partijen beter op elkaar te laten aansluiten. Het bekijken van mogelijkheden tot het delen van informatie maakt onderdeel uit van deze studie. De eerste resultaten van dit onderzoek worden eind dit jaar verwacht. Op basis daarvan zullen nadere vervolgstappen en concrete acties worden geformuleerd. Het onderzoek naar verbeteringen in processen en wet- en regelgeving is in voorbereiding.

Specifieke maatregelen: tranches van prioritaire overwegen

Naast generieke maatregen richt het LVO zich op de aanpak van overwegen met een groot verbeterpotentieel voor het tegelijkertijd verbeteren van de veiligheid en de doorstroming op overwegen waar maatwerk nodig en gewenst is, al dan niet in aanvulling op generieke maatregelen.

Decentrale overheden, ProRail en IenM zijn vanwege de brede lokale belangen die spelen rondom overwegen gezamenlijk verantwoordelijk voor de problematiek en de oplossingsmogelijkheden. Voor de samenwerking met de regio zijn concrete afspraken gemaakt op de landsdelige OV en Spoortafels, waarbij de regio's een regionale coördinerende rol (met betrekking tot het LVO) richting wegbeheerders op zich hebben genomen. De LVO aanpak beoogt met deze werkwijze op zo veel mogelijk overwegen van de prioritaire lijst te komen tot een vermindering van het aantal incidenten of de kans daarop.

Regio's kunnen voor het LVO een onderbouwde aanvraag volgens de LVO richtlijnen indienen waarna het voorstel voor een overweg wordt beoordeeld. Er wordt gewerkt met jaarlijkse tranches van aanvragen. De stand van zaken van de tranches is:

- De eerste tranche van LVO projecten omvat drie projecten, namelijk Groningen, Ermelo en Diemen. Voor Groningen en Ermelo zijn eind 2014 bestuursovereenkomsten gesloten en wordt thans gewerkt aan de verdere uitvoeringsafspraken. Voor Diemen loopt een nadere toets van de kostenraming. Onderdeel hiervan is het opstellen van een risicoanalyse voor de beoogde maatregel om de kosten hard te maken. Op basis van de uitkomsten daarvan kan waarschijnlijk nog dit jaar een go/no-go beslissing worden genomen.
- De tweede tranche omvat twee projecten, namelijk Putten en Hurdegaryp. Voor beide projecten dient als eerste stap in de verkenningsfase nog een verdieping van de probleemanalyse plaats te vinden. Op basis van de uitkomsten van de nadere probleemanalyses kan besluitvorming over vervolgstappen plaatsvinden. Naar verwachting kan dit in de loop van 2015.
- Thans loopt de aanmeldingsperiode voor de derde tranche. Tot 1 oktober 2015 bestaat de mogelijkheid om projecten voor de derde tranche in te dienen. Veel regio's hebben daartoe aanvragen aangekondigd en zijn hierover al in gesprek met het LVO. Aanmeldingen na 1 oktober komen in een volgende tranche. Inmiddels is een eerste aanvraag voor de overweg Vierpaardjes te Venlo ontvangen. Regio's zijn nadrukkelijk uitgenodigd om met voorstellen te komen.

Bij de eerste twee tranches is gebleken dat het werken volgens de nieuwe LVO aanpak binnen de regio's extra aandacht vraagt, vooral bij het opstellen van een goede brede probleemanalyse vanuit de wegkant in de bredere ruimtelijke context, die weer de basis vormt voor het zoeken naar de meest kosteneffectieve maatregel. Soms wordt bijvoorbeeld een tunnel voorgesteld als (enige) oplossing, terwijl alternatieven zoals het herrouteren van verkeersstromen een mogelijk kosteneffectievere oplossing kunnen bieden. In sommige gevallen zal een voldoende risicoreductie kunnen plaatsvinden met één of meer generieke maatregelen, in andere gevallen zal het gaan om een combinatie van generieke en specifieke maatregelen. IenM en ProRail stellen tot 1 april 2016 extra capaciteit beschikbaar om de regio's actief te faciliteren in het verder verankeren van de nieuwe werkwijze. Daarna zal het programma onder regie van IenM verder operationeel uitgevoerd worden door ProRail en wegbeheerders.

Samen met de regionale overheden wordt op dit moment gewerkt aan een meerjarige planning van mogelijke aanvragen voor het LVO. Zo wordt zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt hoe de regionale ambities zich verhouden tot de totaalambitie van het LVO om zoveel mogelijk prioritaire overwegen te kunnen aanpakken met de beschikbare financiële middelen en de verdeling hiervan over de looptijd van het LVO. Het streven is om hierover op de OV en Spoortafels in het najaar van 2015 en het voorjaar van 2016 nadere afspraken te maken.

De aanpak van de niet-actief beveiligde overwegen (nabo's)

Openbare en openbaar toegankelijke niet-actief beveiligde overwegen en overpaden op het reizigersnet hebben een verhoogd risicoprofiel. Het risicoprofiel wordt gevormd op basis van de treinfrequenties, het aantal sporen en het aantal weggebruikers. Omdat nabo's steeds minder vaak voorkomen, zijn weggebruikers minder bedacht op een gevaarlijke situatie zonder waarschuwingssignalen. Het is de ambitie om het aantal nabo's op het reizigersnet verder terug te brengen, rekening houdend met de financiële mogelijkheden van Rijk en regio. Daarnaast ligt de prioriteit bij

het voorkomen dat nieuwe openbare en openbaar toegankelijke nabo's ontstaan.

Voor een start van de aanpak op korte termijn is € 10 miljoen (incl. BTW) gereserveerd uit het LVO budget. Verdere onttrekking aan het LVO budget is gezien de ambities en de omvang van de problematiek van de prioritaire overwegen binnen het LVO ongewenst. Daarbij is niet uitgesloten dat in het kader van een gebiedsgerichte oplossing ook een nabo onderdeel kan vormen van de aanvraag. Met het huidig beschikbare budget kan een aantal nabo's met een hoog risicoprofiel en waar reeds plannen voor in ontwikkeling zijn worden aangepakt. Tegelijkertijd wordt binnen de beperkte middelen maximaal ingezet op het vinden van innovatieve en kosteneffectieve oplossingen die bijdragen aan verdere reductie van het aantal nabo's op het reizigersnet.
De nabo-aanpak gaat uit van twee actielijnen waarover het startbudget van € 10 miljoen in gelijke mate wordt verdeeld:
1. Een gebiedsgerichte integrale benadering op basis van co-financiering van 50% door IenM en de regio daar waar in de regio energie zit om op korte termijn oplossingen te realiseren. Deze actielijn is bedoeld om op korte termijn maatregelen te kunnen realiseren voor de meest prangende situaties van overwegen met een hoger risicoprofiel. In fase 1 zal worden ingespeeld op reeds aanwezige lokale concrete initiatieven. Het voorstel zoals dat is ontwikkeld bij de gemeente Winsum is daarvan een goed voorbeeld. De intentie is om met Winsum op korte termijn afspraken te maken over te treffen maatregelen op basis van de uitgewerkte voorstellen. Daarnaast is bij verschillende andere gemeenten sprake van ambities voor de aanpak van nabo's. De intentie is om zo snel mogelijk een formele start te maken met een aantal van deze gemeenten binnen het huidige budgettaire kader.
2. De ontwikkeling van innovatieve oplossingen voor overwegen. Met deze lijn wordt ingezet op onderzoek naar kosteneffectieve alternatieve mogelijkheden voor nabo's zoals innovaties op gebied van beveiligingssystemen, waarschuwingsinstallaties (geluid, licht, app's) of innovatie op het gebied van ongelijkvloers kruisen. Het is nadrukkelijk de bedoeling om zowel de nationale markt als de internationale markt te consulteren voor het ontwikkelen van een innovatief systeem. Deze actielijn omvat een samenwerking tussen ProRail, wegbeheerders, private partijen en kennisinstituten. Bij het uitwerken van innovatieve oplossingen spelen naast technische zaken tevens meer principiële vraagstukken een rol, waaronder «failsafe»-eisen en aansprakelijkheidskwesties.

Onderdeel van de aanpak is de bijzondere aandacht voor beperking van de barrièrewerking van spoorlijnen en het expliciet meewegen van het recreatieve belang van nabo's. ProRail treedt daarvoor ook in de huidige praktijk al volgens een vast protocol in overleg met recreatieve belangenverenigingen via de Stuurgroep Infrastructurele Barrièrewerking. Daarbij wordt een afweging gemaakt van het recreatief belang bij het wijzigen of sluiten van een overweg. Indien de Stuurgroep Infrastructurele Barrièrewerking een negatief advies uitbrengt ten aanzien van een voornemen tot het opheffen van een overweg, kan ProRail of de wegbeheerder alleen verdere invulling geven aan dit voornemen op basis van een risicoanalyse. De betreffende procedure zal ook in het kader van de voorgestelde nabo-aanpak worden gevolgd. Wanneer sprake is van het eventueel opheffen van een overweg, al dan niet in combinatie met een alternatieve ontsluiting, worden ook de richtlijnen van het CROW betrokken ten aanzien van de barrièrewerking van infrastructuur en de maaswijdte van

het netwerk voor langzaam verkeer[5]. Bij het afwijken van deze richtlijnen wordt dit beargumenteerd.

Tot slot

Met de nieuwe aanpak van overwegen wordt gestreefd naar een intensieve samenwerking met spoor- en wegbeheerders en decentrale overheden om vanuit een gezamenlijke probleemanalyse, en een prioritering van knelpunten te komen tot maatregelen om de risico's op incidenten op overwegen te reduceren. Uw Kamer wordt medio 2016 opnieuw over de voortgang van de aanpak van overwegen geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

---

[5] CROW publicatie nr 299, 2011, Barrièrewerking van de lijninfrastructuur; CROW publicatie nr. 301, 2011, Recreatieve stad-land verbindingen.